Ciência Rural, Santa Maria, v.41, n.7, p.1202-1210, jul, 2011
ISSN 0103-8478

Áreas de preservação permanente na legislação ambiental brasileira

Areas of permanent preservation in brazilian environmental legislation

Luís Antônio Coimbra Borges[I] José Luiz Pereira de Rezende[I] José Aldo Alves Pereira[I] Luiz Moreira Coelho Júnior[II] Dalmo Arantes de Barros[III]

- REVISÃO BIBLIOGRÁFICA -

RESUMO

A Área de Preservação Permanente (APP), principal área protegida instituída por norma jurídica no Brasil, foi criada pelo Código Florestal (Lei 4.771) em 1965. Por sua importância ecológica e fornecimento de bens e serviços ambientais ao homem, as APPs são reconhecidas por suas funções técnicas como áreas que devem ser preservadas. Muitas interpretações divergem do espírito da criação da Lei, seja pelo preciosismo linguístico ou pelo uso distorcido da hermenêutica O objetivo desta pesquisa foi analisar os principais pontos conflituosos do entendimento, da interpretação e da instituição das Áreas de Preservação Permanente. Concluiu-se que há, na literatura, pertinentes interpretações contrárias ao espírito da norma jurídica que institui as APPs; as APPs devem ser preservadas e, em caso de degradação, a legislação deixa patente que o passivo ambiental deve ser sanado; a intocabilidade das APPs não é inexorável, pois o CONAMA, em alguns casos, pode definir critérios para sua utilização; as intervenções em APP, permitidas por lei nos casos de utilidade pública, interesse social e atividade eventual e de baixo impacto ambiental necessitam de melhor regulamentação.

Palavras-chave: *código florestal, legislação ambiental, conservação da natureza.*

ABSTRACT

The Permanent Preservation Area (PPA), the main protected area established by law in Brazil, was established by the Forest Code (Law 4771) in 1965. Due to their ecological importance and provision of environmental goods and services to humans, the PPAs are recognized for their technical functions as areas that should be preserved. Many of these differing interpretations of the spirit of the law occur depending on the language preciosism and the distorted use of hermeneutics. The objective of this research was to analyze the main points of conflict in the interpretation, understanding and establishment of permanent preservation areas. It was concluded that there is in literature interpretations contrary to the spirit of the legal rule establishing the PPAs; the PPAs should be preserved and, in case of degradation, the legislation makes it clear that environmental liabilities should be corrected; the untouchability of the PPA is not inexorable, as the CONAMA, in some cases, may establish criteria for its use; intervention in PPA permitted by law in cases of public interest, social interest and activity and low potential environmental impact need better regulation.

Key words: *forest code, environmental legislation, nature conservation.*

INTRODUÇÃO

A ideia de se proteger áreas representativas dos ecossistemas naturais de um determinado ambiente, no território brasileiro, vem desde a criação do Código Florestal de 1934 (BRASIL, 1934). Este Código apresentava algumas características preservacionistas, estabelecendo o uso da propriedade em função do tipo florestal existente, definindo as categorias de florestas protetoras, remanescentes, modelo e de rendimento. As florestas protetoras apresentavam, para a época, um indício do que seria o instituto das florestas de preservação permanente,

[I]Departamento de Ciências Florestais, Universidade Federal de Lavras (UFLA), 37200-000, Lavras, MG, Brasil. E-mail: luis.borges@dcf.ufla.br. *Autor para correspondência.
[II]Instituto Agronômico do Paraná (IAPAR), Londrina, PR, Brasil.
[III]Programa de Pós-graduação em Ciências Florestais, UFLA, Lavras, MG, Brasil.

Recebido para publicação 27.08.10 Aprovado em 02.06.11 Devolvido pelo autor 27.06.11
CR-4051

instituído pelo Código Florestal de 1965. Mesmo assim, a ideia e, ou, o espírito do Código Florestal de 1934 já era bastante conservacionista.

Apesar das boas intenções, a legislação não funcionou devido à inércia e displicência das autoridades e a que, dependendo da localização, as áreas, que deveriam ser declaradas protetoras ou remanescentes continuavam sendo entregues ao machado e ao fogo (SWIOKLO, 1990).

Já em 1965, com a edição do Segundo Código Florestal (BRASIL, 1965), o antigo Código Florestal de 1934 foi aperfeiçoado. Este novo Código representou importante instrumento disciplinador das atividades florestais ao declarar as florestas existentes no território nacional como bens de interesse comum a toda a população e limitou o uso da propriedade rural por seus proprietários.

Hoje, por pressão, conflitos e interpretações dúbias, principalmente, essas áreas de proteção passaram a ser chamadas de "Áreas" de Preservação Permanente (APP) e Áreas de Reserva "Legal". Essas modificações foram editadas pela Medida Provisória (MP) 2.166-67 de 2001 (BRASIL, 2001). As APPs estão ligadas diretamente às funções ambientais, por meio do fornecimento de bens e serviços fundamentais para toda população. Esses bens e serviços estão relacionados à regularização da vazão, retenção de sedimentos, conservação do solo, recarga do lençol freático, ecoturismo, biodiversidade, enfim, a uma infinidade de benefícios.

A população deve estar atenta para o uso indiscriminado das APP. O principal meio para atingir esse objetivo se dá pelo controle obrigatório exercido pelo cumprimento das normas jurídicas. Daí a preocupação em definir, analisar e interpretar, em sua essência, o que elas têm de mais importante a ser cumprido, sem causar males à sociedade e atendendo ao princípio da proteção do meio ambiente, "espírito" pelo qual as normas ambientais são criadas.

A carência e, ou, insuficiência de embasamento técnico e legal, aliada às duvidas e confusões na interpretação das normas legais, tem gerado várias discussões acerca do entendimento das questões que envolvem as APPs. Este trabalho visa a analisar o arcabouço legal que trata das Áreas de Preservação Permanente e discutir os principais pontos conflituosos para melhor entendimento de sua instituição.

Histórico das APPs

As áreas protegidas, definidas como APPs pela legislação ambiental brasileira, têm sido motivo de amplos estudos e debates nos níveis federal, estaduais e municipais. Ressalte-se que, para o entendimento dessas APPs, deve ser feito um estudo da evolução do seu conceito até sua disposição atual, constante na legislação ambiental brasileira.

Os primórdios do que se conhece hoje como APP surgiu em 1934, data da edição do primeiro Código Florestal Brasileiro (Decreto 23.793/34). Nesse mesmo ano, os recursos naturais foram tratados de maneira bastante protetiva, visto que também foram editados o Código das Águas (Decreto n.24.643/34) e medidas de proteção e defesa dos animais (Decreto n.24.645/34).

Pelo Código Florestal de 1934, o que hoje se considera "preservação permanente" estava prescrito no art. 4º, que se referia às florestas protetoras. Essas florestas, de acordo com a sua localização, serviam para conservar o regime das águas, evitar erosão, garantir a salubridade pública, dentre outras (BRASIL, 1934). De 1934 até hoje, a legislação se tornou bastante rígida, o que, na prática, por causa das ambiguidades na sua interpretação, como se verá nos demais tópicos, permanecem, muitas vezes, confusas e inexequíveis.

Passados 31 anos até a edição do 2º Código Florestal Brasileiro (Lei 4.771/65), as normatizações que tratavam das florestas protetoras não se modificaram muito e foi a partir da edição do Código Florestal que todas as florestas e demais formas de vegetação existentes no território nacional passaram a ser consideradas bens de interesse comum de todos os habitantes do Brasil (BRASIL, 1965). Pela menção "bens de interesse comum", o código florestal de 1965 pode ser considerado o precursor da Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988) por conceituar meio ambiente como bem de uso comum do povo brasileiro (MACHADO, 2004).

O Código Florestal também trouxe limitações à propriedade privada, versando sobre os cuidados com as APPs e RL que devem ser mantidas e protegidas. Até a edição do Código Florestal, havia pouca ou nenhuma norma que tutelava os recursos ambientais nas propriedades rurais. O direito de propriedade à época era considerado praticamente ilimitado, ou seja, a preservação ambiental no interior de uma propriedade apenas se fazia quando uma determinada área fosse considerada de interesse social, como, por exemplo, a proteção de um manancial de abastecimento urbano. O processo de uso da propriedade rural, que era praticamente ilimitado, a partir de 1965, passou a obedecer a alguns princípios de proteção, desobrigando o Poder Público de indenizar o proprietário para a proteção de certas áreas.

Visando a tornar o Código Florestal e as normas que tratam do meio ambiente exequíveis, foi instituído, no Brasil, pela Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA - Lei 6.938/81), o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). O CONAMA tem como

principal finalidade: assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente, além de deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida (SÉGUIN, 2002). O CONAMA possui atribuição de dispor as diretrizes, parâmetros e padrões ambientais que visam a tornar as normas legais aplicáveis às diversas situações com as quais os cidadãos podem se deparar. Cabe ao CONAMA a regulamentação dos procedimentos dos órgãos ambientais competentes para concederem autorização ou licenciamento de funcionamento, ou seja, é responsável pela elaboração dos termos de referência para que as atividades potencialmente poluidoras possam segui-las (SANTOS et al., 2007). O CONAMA é um importante norteador e disciplinador das exigências legais e, por meio das Resoluções editadas, tornam as normas claras e aplicáveis à realidade.

As normas surgem da necessidade de orientar o cidadão a seguir ou a coibir-lhe certos comportamentos. A norma jurídica existe para regular o que é permitido e o que é proibido fazer. Com relação às APPs, as normas evoluíram da simples proteção ambiental de certos locais para algo mais abrangente, que realça a inter-relação homem-meio ambiente.

A interpretação ecológica das APPs deve incluir, além dos aspectos ambientais, também os aspectos econômicos, sociais e culturais. Esses aspectos são igualmente relevantes para a melhoria da qualidade de vida humana (FISHER & SÁ, 2007). Por isso, a legislação federal deverá ter um caráter geral, objetivo e exequível. Deve ser respeitada pelos Estados e Municípios, conforme competência concorrente definida pela Constituição Federal de 1988, e só poderá ser alterada de acordo com os valores associados de cada APP (Tabela 1). Essas alterações devem ser no intuito de “aumentar” as restrições gerais, seguindo

Tabela 1 - Valores associados às Áreas de Preservação Permanente.

Valores associados às áreas de preservação permanente		
Critérios	Meio urbano	Meio rural
Econômicos	Influencia nos valores das propriedades positiva ou negativamente, de acordo com o tipo de vegetação e o tipo de utilização da área. Há custos de manutenção em áreas urbanas, demandando planejamento específico para que atinjam o fim esperado.	Promove a manutenção de processos ecológicos que permitem a perpetuação da exploração econômica de atividades relacionadas à exploração das áreas rurais e de seus recursos.
Ecológicos	Sofre grande variação de acordo com os níveis de poluição decorrentes da atividade urbana, mas serve de abrigo para fauna remanescente e pode atuar preventivamente no controle de deslizamentos de terras e enchentes quando da existência de vegetação, de acordo com características do solo e topografia.	Promove *habitat* para elementos da fauna, protege os corpos hídricos do assoreamento, contaminação por poluentes resultantes das atividades econômicas e serve como corredor ecológico, interligando maciços florestais.
Paisagísticos	Constitui-se em elemento básico das unidades de paisagem, funcionando como contraponto aos espaços construídos.	Possui relevante importância paisagística.
Físicos	Reduz a poluição atmosférica e a sonora; influencia na temperatura da cidade; reduz a força e condiciona a circulação dos ventos; atua como ponto de absorção da água das chuvas e permite a absorção de lençóis freáticos; pode fornecer sombreamento para transeuntes e áreas livres para recreação dependendo do tipo de vegetação existente.	Protege os processos ecológicos e pode ser explorado economicamente por meio do turismo (amenidades) ou outras atividades de baixo impacto.
Psicológicos	Serve a propósitos religiosos; permite o contato com a “natureza” para habitantes da urbe; pode permitir o lazer ativo e passivo, de acordo com as características do relevo e vegetação; pode ser elemento integrante da paisagem e identidade.	Favorece a construção das relações do indivíduo com o meio que o circunda e entre os indivíduos. Para alguns grupos, pode ter função cultural e não meramente econômica.

Fonte: FISHER & SÁ (2007).

assim as peculiaridades e condicionantes de cada local. Este fato está embasado na Constituição Federal do Brasil de 1988 (BRASIL, 1988).

A preservação das APP é de fundamental importância na gestão de bacias hidrográficas, pois contribuem para a estabilidade dos ciclos hidrológicos e biogeoquímicos visando a dar condições de sustentabilidade à agricultura. Intervenções nas APP para abertura de novas áreas agrícolas comprometerá, no futuro, a reposição de água nos aquíferos, a qualidade de água superficial e subterrânea, perda de solo, ameaças à saúde humana e degradação dos mananciais, além de comprometer a produção de alimentos. O papel regulador dos ciclos naturais realizado pelas APP é fundamental para a manutenção do equilíbrio ecológico (TUNDISI & TUNDISI, 2010; SILVA et al., 2011).

A literatura científica levantada por METZGER (2010) mostra que a redução do grau de exigência preservacionista dessas áreas por meio das normas jurídicas poderia trazer graves prejuízos ao patrimônio biológico e genético brasileiro.

“Florestas” *versus* “Áreas” de preservação permanente

Inicialmente, em 1965, as APPs eram conhecidas como “florestas de preservação permanente”. Essa nomenclatura gerava duplo sentido na interpretação da norma jurídica, pois se considerava de preservação permanente apenas as formações vegetais compostas por florestas. Isso fazia com que a norma não fosse cumprida nos locais onde não havia vegetação. Seguindo o espírito pela qual foi estabelecida, aparentemente, a norma não queria dizer bem isso. Este fato gerou a substituição do termo antigo e consolidação da “Área de Preservação Permanente” (APP) nos textos legais vigentes.

Para tornar o entendimento das APPs mais evidente, em 2001, foi promulgada a Medida Provisória 2.166-67, que consagrou a terminologia APP. Na antiga redação, áreas que não tinham cobertura florestal poderiam ser sujeitas a intervenção humana, sem a obrigatoriedade da preservação (BRANDÃO, 2001). Já com a redação da MP 2.166-67 de 2001, toda área, mesmo aquela desprovida de vegetação, passou a ser, definitivamente, considerada de preservação permanente. A área de preservação permanente foi definida como a área coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico da fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas (BRASIL, 2001).

Dessa forma, a Medida Provisória sanou as dúvidas e afastou qualquer controvérsia no entendimento das APPs (BRANDÃO, 2001). Assim, as APPs são realmente de preservação e não apenas de conservação e afiguram-se como de caráter permanente e não provisório ou transitório, independentemente de possuir ou não cobertura vegetal (MENDONÇA & NAVES, 2006).

A definição de APP demonstrou categoricamente o grau de importância que o legislador atribuiu a essas áreas. Abordou a proteção do solo, da flora, da fauna, da paisagem e da biodiversidade, culminando com a sua significância para o bem-estar das populações humanas. Não deve haver uma visão específica ou unilateral. Logo, os recursos naturais existentes nas APPs devem ser vistos como um todo e, por isso, preservados de maneira permanente.

Locação *versus* averbação da APP

O Código Florestal limita o uso das propriedades rurais pela preservação do meio ambiente, por meio da instituição das chamadas APP e RL. As APPs são classificadas em duas modalidades pelo Código, de acordo com seus arts. 2º e 3º. As APPs descritas no artigo 2º do Código Florestal são as APPs legais, instituídas por Lei, caracterizando o local que deve ser mantido preservado, independentemente se há ou não cobertura vegetal (ABREU & OLIVEIRA, 2002; LEUZINGER, 2007; MACIEL, 2009). Essas APPs têm relação com a “situação” topográfica ou locacional das áreas, quer esteja coberta ou não por vegetação, que são as áreas ao longo dos rios, ao redor das lagoas, no entorno das nascentes, no topo de morros, nas encostas, nas restingas, nas bordas dos tabuleiros e em altitude superior a 1800m.

O art. 3º do Código Florestal ainda determina que as APPs possam ser criadas por ter relação com a “finalidade” preservacionista. Poderão ser declaradas, isto é, consideradas de preservação permanente as áreas declaradas por Ato do Poder Público, com a finalidade de atenuar a erosão das terras, fixar dunas, proteger faixas de rodovias e ferrovias, dentre outras. Essas APPs são consideradas “APPs administrativas”, instituídas por ato declaratório, quando assim declaradas pelo Poder Público (ABREU & OLIVEIRA, 2002; LEUZINGER, 2007; MACIEL, 2009).

O mesmo artigo 3º do Código Florestal de 1965 considera as APPs como aquelas que servem de proteção ambiental ou que asseguram o bem-estar da população. Dessa forma, o Poder Público poderá instituir ou declarar APP, mediante “Ato”, uma área de significativa importância de preservação. Como exemplo, pode-se citar o entorno de uma voçoroca ou

uma floresta de excepcional valor científico. Contudo, para cada Ato do Poder Público, ele deverá especificar a importância da criação e as funções ecológicas de determinada APP. O ato administrativo não é lei (ANTUNES, 2000). Ocorre que, nas situações definidas pelo art. 3º do Código Florestal, o Poder Público limita-se apenas a identificar, demarcar e declarar a proteção de tais áreas.

As APPs são instituídas sem se considerar a titularidade do bem, quer incidam em áreas públicas ou privadas, indistintamente e de acordo com as características que apresentam (CAVEDON, 2003). Este ato só pode criar APP com os tipos de florestas estabelecidos no art. 3º do Código Florestal, pois é um ato vinculado e não discricionário (MAGALHÃES, 2001).

Todas as propriedades que possuam APPs (preservadas ou não) serão transmitidas com esse ônus, sem qualquer direito a indenizações ou sem que se cogite desapropriação indireta (MACIEL, 2009). A lei não exige a averbação das APPs em cartório de registro de imóveis, ao contrário do que ocorre com as áreas de RL. A Lei, por si só, já caracteriza a importância que deve ser dada a essas áreas, daí a não obrigatoriedade de sua averbação. Deve ficar evidente que são áreas que, de qualquer maneira, de acordo com a localização, são insusceptíveis de intervenção, com exceção dos casos descritos no próximo item. O legislador deve ter entendido que o marcante caráter topográfico e locacional das APPs dispensava sua averbação.

No entanto, quando o imóvel adquirido após a promulgação do Código Florestal (Lei n.4.771/65) não tiver sua APP protegida, ele estará gravado pelo passivo ambiental e responderá pelas obrigações constituídas antes da aquisição da propriedade, isto é, a responsabilidade pela regularização ambiental é do proprietário. Dessa forma, em todo o processo de transferência de propriedade, seja a modalidade *inter vivos* ou *causa mortis*, o novo proprietário terá que arcar com o ônus de ter que se adequar ao Código Florestal, limitando o uso da propriedade rural por meio da averbação da RL e preservação das APPs, ambos constituintes da função social estabelecida pela Constituição Federal de 1988.

Casos de intervenção das APPs

Segundo o disposto no Código Florestal e suas atualizações, o entendimento a ser dado às APPs é de que são áreas totalmente protegidas. A legislação florestal brasileira referente às APPs é muito rígida, restritiva e proibitiva, na qual a regra básica é a intocabilidade (ARAÚJO, 2002; MACHADO, 2004). A proteção dada a essas áreas é incontestável, porém, não se pode dar o conceito de intangível, pois a intervenção se faz útil e necessária para a manutenção da vida do homem.

Por se mostrar bastante restritiva em suas normas, a legislação carece de regulamentos claros que possibilitem a intervenção nas APPs. Assim, a intervenção ilegal em APP parece ocorrer com grande intensidade. Isso se dá em função dos bens e serviços auferidos pelo seu uso, já que, em certas situações, é impossível e inevitável mantê-las intocadas.

Também, o custo de oportunidade do uso das APPs pelos proprietários é alto e a obediência total à lei quase nenhum benefício econômico lhes traz. Contudo, alguns indícios legais têm surgido a fim de normatizar o uso das APPs, principalmente por parte do CONAMA.

A primeira normatização para a permissão do uso das APPs foi disposta no art. 4º do Código Florestal alterado pela Medida Provisória 2.166-67 de 2001. Nessa norma, a supressão de vegetação em APP era permitida desde que devidamente caracterizada a utilidade pública ou o interesse social da área. Também regulamentou o procedimento administrativo de autorização da supressão, uma vez que a permissão somente poderá ocorrer se inexistir alternativa técnica e locacional do empreendimento (BRASIL, 2001).

No entanto, esse regulamento recebeu várias críticas por considerar apenas a “supressão de vegetação” em APP. O regulamento não trouxe e nem definiu os critérios que permitiriam promover a alteração de uma APP quando desprovida de vegetação, ficando estas últimas entendidas como áreas livres para qualquer tipo de intervenção.

Visando a sanar essa polêmica, o CONAMA, através da edição da Resolução n.369/06, acrescentou ao termo “supressão de vegetação” o termo “intervenção”. Assim, o termo intervenção em APP pode ser considerado tanto para atividades em APPs desprovidas de vegetação, bem como aquelas com ocorrência de vegetação.

A mesma Resolução CONAMA 369/06, além da inserção do termo “intervenção”, trouxe novas classes no entendimento de utilidade pública e interesse social, bem como permitiu a intervenção eventual e de baixo impacto ambiental em APP: as atividades de utilidade pública podem ser entendidas como aquelas que têm aplicação pública em sentido mais amplo, sem distinção de grupos sociais específicos e que atendam interesses gerais; já as atividades de interesse social são aquelas que caracterizam os interesses de grupos sociais menores, inclusive familiares.

No entanto, a intervenção ou supressão de vegetação eventual e de baixo impacto ambiental em APP, além de autorizada pelo órgão ambiental, não poderá comprometer as funções ambientais naturais. Nessa modalidade de intervenção, a estabilidade das encostas e margens dos corpos de água, os corredores de fauna, a drenagem e os cursos de água intermitentes, a manutenção da biota, a regeneração e a manutenção da vegetação nativa e a qualidade das águas deverão ser mantidos. Essa resolução pretendeu regulamentar as pequenas atividades cometidas em APPs. No entanto, poderão ser permitidas desde que não promovam impactos significativos ou irreversíveis. Enfim, o objetivo principal dessa Resolução foi definir os critérios de intervenção em APPs.

Ela surgiu em decorrência, dentre outros fatores, de uma liminar concedida pelo STF em 2005, que suspendeu todas as atividades em APPs. A liminar se tornou importante porque pressionou o CONAMA a definir os critérios para que se pudessem fazer tais intervenções, já que a legislação até então não dispunha de parâmetros e dispositivos específicos.

Atualmente, quando há intervenção por um empreendimento potencialmente poluidor em APP, o órgão ambiental competente deverá exigir e, ou, indicar, quando existir "Termos de Referência", as respectivas medidas mitigadoras e compensatórias que deverão ser adotadas face à intervenção. Isso significa que toda intervenção deverá ser realizada depois de obtida a autorização do órgão ambiental competente, por meio do processo de licenciamento.

Dessa forma, toda intervenção em APP é de responsabilidade daquele que solicitou a licença, que ficará responsável por sua recuperação e preservação, de acordo com o tipo de intervenção e as exigências estabelecidas ou que vierem a ser estabelecidas pelas Resoluções do CONAMA.

Além do procedimento administrativo próprio de intervenção em APP – 1. inexistência de alternativa técnica e locacional; 2. análise do impacto ambiental; 3. adoção de medidas mitigadoras e compensatórias – deve o requerente provar a não existência de alternativas para o projeto, pois sem essa prova o pedido obrigatoriamente deverá ser indeferido (MACHADO, 2004).

Recuperação das APPs segundo a legislação ambiental

A reconstituição das APPs em propriedades privadas é obrigatória. Caso o proprietário não assuma o compromisso de recuperá-la, conforme a lei, o Poder Público poderá fazê-lo. Sobre esse assunto, o art. 18 do Código Florestal de 1965 diz que, nas propriedades privadas, onde seria necessário o florestamento ou o reflorestamento de preservação permanente, o Poder Público Federal fará a recuperação, caso o proprietário não fizer. Ainda ressaltou que se tais áreas estivessem sendo utilizadas com alguma cultura, de seu valor o proprietário seria indenizado (BRASIL, 1965).

Portanto, o que vem sendo aplicado no Brasil não condiz com a lei. O que se vê é a completa falta de senso comum do Poder Público ao dispor, na Lei, um artigo com tamanha complexidade e dificuldade de implementação, haja vista a falta de infraestrutura e de pessoal treinado para fiscalização das APPs por todo o Brasil. Não se tem recurso para promover o florestamento ou o reflorestamento dessas áreas, menos ainda para indenizar os proprietários que as utilizam. O propósito da Lei é louvável, mas deve-se levar em conta sua exequibilidade para os padrões brasileiros.

Nem o proprietário e nem o Poder Público têm assumido a responsabilidade pela recuperação das APPs. Uma questão que deixa isso bem claro diz respeito à carência de dispositivos legais que proponham alternativas de recuperação das APPs, como acontece nas RL. Talvez, a exigência da recuperação das APPs por meio de mecanismos práticos estabelecidos pelo CONAMA, a serem implementados pelos produtores rurais, pudesse ser mais eficiente do que a responsabilidade dada ao Poder Público.

A legislação ambiental brasileira é uma das mais bem elaboradas, porém, tem pontos incoerentes com a realidade, pois exige da sociedade e das instituições comportamentos e atitudes que elas não conseguem cumprir (BORGES et al., 2009). Daí a necessidade de se corrigir os erros praticados no passado e acertá-los à realidade do país.

O que tem acontecido na prática são situações em que o "interesse" está em jogo. As empresas adotam mecanismos próprios para a recuperação das APPs com o objetivo de comprovar a exigência legal e, principalmente, obter o benefício da certificação ambiental, que se apresenta vantajosa para as organizações do ponto de vista da comercialização.

O CONAMA, por meio da Resolução n.429 de 2011, estabeleceu alguns critérios para recuperação das APP. Este, por sua vez, deve ser implementado e adaptado segundo condições do local a ser recuperado, que pode ser via técnicas de plantio com espécies nativas, condução da regeneração natural e, em algumas situações, permite-se a recuperação com uso de espécies exóticas.

Incentivo pela preservação da APP

A Lei brasileira concede àqueles que conservam, preservam e recuperam as APPs, benefícios para a atividade desenvolvida na propriedade. Os benefícios são: a preferência em projetos oficiais de assistência técnica, de construção de infraestrutura, de eletrificação rural, construção de estradas e pontes, de facilitação na obtenção de créditos rurais e isenção de Imposto Territorial Rural (ITR). Todos os incentivos seriam proporcionais ao tamanho das áreas de conservação e de preservação e levariam em conta a efetividade dos bens e serviços ambientais produzidos.

Na prática, o que existe de mais significativo nesses incentivos é a isenção do ITR. Porém, os cálculos demonstram que o valor dessa isenção é muito pequeno se comparado ao custo de oportunidade de uso dessas áreas, ou seja, o valor por hectare que um produtor deixa de recolher de imposto por manter suas APPs, é menor do que aquele que ele auferiria se explorasse esse mesmo hectare com uma atividade agropecuária ou silvicultural.

Por esta razão, alguns critérios como a remuneração pela preservação de nascentes e faixas de cursos d'água estão sendo criados em alguns estados. Esses programas têm surgido nas regiões dos grandes centros urbanos, visando a proteger o fornecimento de água. Daí o mecanismo estratégico da remuneração dos produtores que mantiverem conservados os mananciais situados nas bacias hidrográficas que servirão para a recarga do lençol freático.

No entanto, essa ideia parece transgredir a obrigatoriedade estabelecida pela lei, uma vez que ela proíbe ou obriga aos cidadãos a cumprirem certos deveres, que, nesse caso, obriga os produtores rurais a limitar o uso da sua propriedade rural, preservando as APPs e RL. Por outro lado, existe também a questão primordial pela qual a Lei foi criada, em que o objetivo principal é o bem comum e coletivo e não o individual. Por ser uma área de proteção de um bem ou serviço coletivo como a produção de água, algumas regiões têm usado essa causa na criação de incentivos aos produtores rurais.

Nos EUA, os produtores são, além de isentos de impostos, beneficiados por programas de subsídios financeiros e ainda incentivados a adotar planos de manejos estabelecidos por zoneamentos florestais que visem ao uso racional das APPs em faixas de cursos d'água (VALVERDE et al., 2001). Há, no entanto, a proibição em se fazer o uso de APP em certos locais de significativa importância ecológica como também com um menor rigor para outros, propiciando ao produtor incentivo e assistência técnica para um uso sustentável da APP.

Apenas a legislação brasileira proíbe o aproveitamento nas áreas de APP, enquanto em outros países, como os EUA, Canadá, Finlândia, Suécia e Noruega, são permitidos usos sustentáveis. Porém, tais usos vão se restringindo à medida que se aproxima das margens dos cursos d'água, de forma que o volume de madeira e as espécies que podem ser exploradas são liberados somente por meio de planos de manejos específicos de cortes seletivos (VALVERDE et al., 2001).

As condições climáticas apresentam-se diferenciadas tanto no Brasil quanto nos EUA, por possuírem dimensões continentais. Nos EUA, a legislação é mais detalhada em cada Estado, enquanto, no Brasil, as peculiaridades estaduais não são levadas em consideração e não podem ser contrárias ao mínimo estabelecido na legislação federal.

APP em zonas urbanas

As cidades nascem e crescem a partir dos rios, que funcionam como canal de comunicação e suporte de serviços essenciais que incluem o abastecimento de água potável e a eliminação dos efluentes sanitários e industriais. A água, ou melhor, os recursos hídricos, são, dentre os recursos naturais, aqueles de que o homem mais depende.

Contudo, na prática, a preservação das APPs que margeiam os corpos d'água, em zonas urbanas, é ignorada. As principais falhas na proteção dessas faixas ciliares se dão pela ineficiência do cumprimento das normas jurídicas que as protegem em áreas urbanas (ARAÚJO, 2002). A mesma autora ainda afirma que a questão das APPs em áreas urbanas está entre as interfaces mais mal trabalhadas na legislação ambiental.

Há que se considerar que o objetivo de proteção das APPs não diferencia áreas urbanas de rurais. Em cidades com alto grau de impermeabilização do solo, a manutenção das APPs, talvez assuma importância ainda maior do que em áreas rurais. Mas é inevitável reconhecer que as faixas de proteção entre 30m e 500m fixados pela lei não têm aplicação fácil quando se analisa a realidade de uma cidade.

Assim, para entendimento do que é considerada uma área urbana consolidada, a Resolução CONAMA 302/02 estabeleceu alguns critérios, tais como: definição legal pelo Poder Público; densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km²; existência de, no mínimo, quatro equipamentos de infraestrutura urbana: malha viária com canalização de águas pluviais; rede de abastecimento de água; rede de esgoto; distribuição de energia elétrica e iluminação pública; recolhimento de resíduos sólidos urbanos; tratamento de resíduos sólidos urbanos (CONAMA, 2002).

Há dificuldade para as zonas urbanas obedecerem a todos os requisitos dispostos em Lei, principalmente quando se trata de municípios antigos e que tiveram sua fundação ainda quando se dependia muito do curso d'água para o abastecimento, o transporte e o despejo de efluentes. Mesmo com a evolução das tecnologias de tratamento de efluentes e canalização e bombeamento de água para o abastecimento, ainda há municípios que praticam os usos tradicionais, impedindo assim a proteção das APPs em faixas de cursos d'água, como os da região amazônica.

Com relação às áreas urbanas, o parágrafo único do art. 2º do Código Florestal de 1965, alterado pela Lei 7803/89, estabelece que as APPs devem respeitar os planos diretores e leis de uso do solo. Diz também que deve atender a todos os princípios e limites trazidos no caput do art. 2º do Código Florestal (BRASIL, 1989). Ao trazer um novo ordenamento que não o Código Florestal, o entendimento das APPs em áreas urbanas se tornou ainda mais confuso.

O estabelecimento de limite mínimo menos rigoroso para as áreas urbanas, proposta constante de alguns dos projetos de lei, é desaconselhável do ponto de vista do meio ambiental, mas não é totalmente desprovido de justificativa. O Código Florestal de 1965 atribui aos próprios municípios o poder para regulamentar a questão das APPs, impondo algumas limitações.

Com essa regulamentação, as APPs têm sido simplesmente ignoradas na maioria dos núcleos urbanos. É uma realidade que se associa a graves prejuízos ambientais, como o assoreamento dos corpos d´água e a eventos que acarretam sérios riscos para as populações humanas, como as enchentes e os deslizamentos de encostas, que ocorrem justamente nas APPs (MAGRI & BORGES, 1996).

A melhor solução técnica, não apenas em áreas urbanas, mas também válida em áreas rurais, passa por uma análise caso a caso, a partir de um plano de ocupação da bacia hidrográfica. Para cada situação, seriam analisados os regimes hídricos, a geologia, as atividades econômicas e sociais, e, principalmente, a densidade populacional e interesse industrial que porventura possam se estabelecer no local, respeitando-se os limites mínimos estabelecidos pelas Leis Federais.

O município não deve estabelecer seu plano diretor observando apenas a realidade política, social e econômica. O ecossistema em que está inserido deve dele (do município) fazer parte. Um plano diretor sem as diretrizes do plano da bacia hidrográfica é uma aberração jurídica e ecológica (MACHADO, 2004).

Essas ações não têm sido feitas na maior parte dos municípios. Isso se confirma com o alto índice de deslizamentos de encostas e enchentes. Para a confecção de um plano diretor consistente e exequível, os municípios devem ter profissionais habilitados para tal, com caráter multidisciplinar e inscritos num cadastro nacional, cujas responsabilidades e penas lhes sejam conferidas de acordo com os trabalhos executados.

CONCLUSÃO

A legislação que trata das APPs surgiu como consequência da grande preocupação em relação às áreas reconhecidas como importantes fontes de bens e serviços ambientais essenciais à sobrevivência do homem. Qualquer que seja o local estabelecido por lei como APP, independentemente se há ou não cobertura vegetal, se é em área urbana ou rural, deve ser considerado intocável, com exceção dos casos de utilidade pública, interesse social e atividades de baixo impacto ambiental definidos pelo CONAMA.

Não é exigida averbação das APPs no registro de propriedade, como é feito para as áreas de RL, pois são áreas que, segundo a legislação, devem ser protegidas, objetivamente, segundo sua "localização". Nos casos em que as APPs se apresentem degradadas, embora até 2010 faltassem critérios para a sua recuperação, o CONAMA, em 2011, dispôs algumas técnicas por meio da Resolução n.429, que são: plantio de espécies nativas e condução da regeneração natural. Mesmo assim, ainda há dificuldades em estabelecer critérios apropriados para a recuperação das APPs em áreas urbanas, seja por falta de estudos apropriados para a bacia hidrográfica ou por problemas decorrentes do adensamento populacional.

REFERÊNCIAS

ABREU, A.H.; OLIVEIRA, R. de. Regime jurídico das matas ciliares. **Boletim dos Procuradores da República**, Brasília, ano 4, n.48, p.3-8, 2002.

ANTUNES, P. de B. **Direito ambiental**. 4.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2000. 592p.

ARAÚJO, S.M.V.G. **As áreas de preservação permanente e a questão urbana**: estudo técnico consultoria legislativa da área de meio ambiente, direito ambiental, organização territorial, desenvolvimento urbano e regional. Brasília, DF: [s.n.], 2002. 12p.

BORGES, L.A.C. et al. Evolução da Legislação Ambiental no Brasil. **Rama: Revista em Agronegócio e Meio Ambiente**, Maringá, PR, v.2, p.447-466, 2009.

BRANDÃO, J.C.L. Aspectos jurídicos das florestas de preservação permanente e das reservas legais: propriedade e meio ambiente. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, v.22, p.114-146, 2001.

BRASIL. **Decreto Federal n. 23.793**, de 23 de janeiro de 1934. Decreta o código florestal. Brasília, DF, 1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1930-1949/d23793.htm>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. **Lei 4.771**, de 15 de setembro de 1965. Instituiu o código florestal brasileiro. Brasília, DF, 1965. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4771.htm>. Acesso em: 20 jan. 2010.

BRASIL. Do meio ambiente: artigo 225. In: ______. **Constituição Federal de 1988**. Brasília, DF, 1988. Cap.6.

BRASIL. **Medida Provisória 2.166-67**, de 24 de agosto de 2001. Altera os arts. 1º, 4º, 14, 16 e 44, e acresce dispositivos à Lei n. 4.771 de 1965: código florestal. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2166-67.htm>. Acesso em: 20 jan. 2010.

CAVEDON, F.S. **Função social e ambiental da propriedade.** São Paulo: Momento Atual, 2003. 190p.

CONAMA. Conselho Nacional de Meio Ambiente. **Resolução n. 369,** de 28 de março de 2006. Dispõe sobre os casos excepcionais, de utilidade pública, interesse social ou baixo impacto ambiental, que possibilitam a intervenção ou supressão de vegetação em Área de Preservação Permanente - APP. Brasília, DF, 2006. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=489>. Acesso em: 20 jul. 2009.

FISHER, L.R.C.; SÁ, J.D.M. Estatuto da cidade e a resolução Conama n. 369/2006. In: SEMINÁRIO SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS O PARCELAMENTO DO SOLO, 2007, São Paulo, SP. **Anais**... São Paulo: FAUUSP, 2007. CD-ROM.

LEUZINGER, M.D. Código florestal: problemas e soluções. In: CONCEIÇÃO, M.C.F. (Coord.). **Os quarenta anos do Código Florestal Brasileiro**. Rio de Janeiro: EMERJ, p.151-197. 2007.

MACHADO, P.A.L. **Direito ambiental brasileiro**. 12.ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 1075p

MACIEL, L.G. Meio ambiente ecologicamente equilibrado. O problema da eficácia das reservas legais e áreas de preservação permanente. **C&D Constituição e Democracia**, Brasília, DF. v.29, p.15, 2009.

MAGALHÃES, J.P. **Comentários ao código florestal**: doutrina e jurisprudência. 2.ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2001. 269p.

MAGRI, R.V.R.; BORGES, A.L.M. Vegetação de preservação permanente e área urbana: uma interpretação do parágrafo único do art. 2º do Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**, São Paulo, ano 1, n.2, p.71-76, 1996.

MENDONÇA, J.G.C.; NAVES, F.S. **Edificações irregulares às margens de cursos d'água: dever de demolir e reparar o dano ambiental**. Disponível em: <http://www.mp.go.gov.br/portalweb/7/noticia/5a46137a7b47d5fea2760e3c8d1b143f.html>. Acesso em: 25 jul. 2006.

METZGER, J. O Código Florestal tem base científica? **Conservação e Natureza**, Curitiba, PR, v.8, n.1, 92-99, 2010.

SANTOS, R.B. et al. A institucionalização do impasse ambiental: a difícil aplicação da resolução CONAMA 369/06 face às deficiências dos processos de regularização fundiária. In: SEMINÁRIO SOBRE O TRATAMENTO DE ÁREAS DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE EM MEIO URBANO E RESTRIÇÕES AMBIENTAIS O PARCELAMENTO DO SOLO, 2007, São Paulo, SP. **Anais**... São Paulo: FAUUSP, 2007. p.214-216, 342p.

SÉGUIN, E. **Direito ambiental: nossa casa planetária**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 450p.

SILVA, J.A.A. et al. **O Código Florestal e a Ciência: contribuições para o diálogo**. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência, SBPC; Academia Brasileira de Ciências, ABC. 2011. 124p. ISBN 978-85-86957-16-1.

SWIOKLO, M.T. Legislação florestal: evolução e avaliação. In: CONGRESSO FLORESTAL BRASILEIRO, 6., 1990, Campos do Jordão, SP. **Anais**... Campos do Jordão, p.55-58. 1990.

TUNDISI, J.G.; TUNDISI, T.M. Impactos potenciais das alterações do Código Florestal nos recursos hídricos. **Biota Neotropica,** Campinas. v.10, n. 4, p. 67-76. 2010.

VALVERDE, S.R. et al. **Comparação entre as legislações sobre áreas de preservação permanente do Brasil, Canadá, EUA, Suécia e Finlândia**. Belo Horizonte: CEMIG, 2001. 26p.